
REAÇÃO AO COMENTÁRIO DE MARTA MACHADO

Mariana Mota Prado and Michael J. Trebilcock¹

Em um texto muito perspicaz, Marta Machado chama atenção para importantes falhas nas UPPs, um dos estudos de caso de nosso livro. Ela usa essas falhas para destacar que há uma série de regras e normas informais que regem o comportamento policial no Estado do Rio de Janeiro as quais não foram alteradas com a criação das UPPs. Além disso, a autora aponta para a complexa interação dessas regras e normas informais com outras instituições, como o Ministério Público e o Judiciário, conhecidas por serem peças importantes no quebra-cabeça da impunidade do abuso policial no Brasil. Nossa resposta reconhece que as UPPs podem não ter sido bem-sucedidas, mas, ao mesmo tempo, enfatizamos que essa falha em particular não é razão para supor que reformas institucionais formais não podem promover mudanças significativas fora de “momentos críticos” (*critical junctures*).

O comentário de Machado é esclarecedor ao mostrar as diversas dimensões em que se poderia argumentar que a UPP, enquanto *bypass*, falhou. Ao realizar essa análise, Machado se aventura em um terreno que evitamos intencionalmente em nosso livro: fixar metas, avaliar resultados e medir consequências. Nossa aspiração no livro era puramente descritiva: estabelecer um conceito que permitisse identificar quando existe ou não um *bypass*. Desse modo, o texto de Machado faz o que esperamos que se realize agora que o conceito de *bypass* institucional está teorizado: que se investiguem os fatores que podem contribuir para seu sucesso ou fracasso (conforme definido). Esse exercício normativo é essencial se quisermos utilizar o conceito de *bypass* institucional para informar políticas públicas no futuro. Nesses casos, os formuladores de políticas públicas e seus críticos podem debater quais foram ou deveriam ter sido os objetivos de uma reforma específica e se foram alcançados. Como Machado bem ilustra, as conexões causais extraídas desse tipo de exercício normativo provavelmente fornecerão algumas pistas sobre as variáveis que formuladores de políticas públicas podem querer considerar ao projetar um *bypass* com boas chances de ser bem-sucedido. Concordamos plenamente com Machado que as regras e normas informais, bem como as dependências interinstitucionais (por exemplo, a maneira como os casos de abuso policial são tratados pelo judiciário) são relevantes para essa história.

Considerando o quão prementes são as questões levantadas por Machado, pode-se ficar intrigado com o fato de termos intencional e conscientemente evitado incluí-las em nossa análise puramente descritiva. Portanto, pode ser útil explicar

1500

¹ Tradução de Eduardo Gutierrez Cornelius.



nossa escolha. Por que nos afastamos de qualquer discussão relacionada à avaliação sobre se um *bypass* é desejável ou bem-sucedido? Avaliar políticas raramente é uma tarefa unidimensional. Uma reforma policial pode tentar reduzir a violência policial, reduzir o crime, aumentar a legitimidade da instituição ou contribuir com a responsabilidade fiscal (ou seja, fornecer os mesmos serviços reduzindo gastos). Uma reforma pode tentar alcançar tudo isso ou se concentrar em apenas um objetivo. Isso, por si só, levanta uma série de questões importantes sobre se o objetivo escolhido foi o “certo”. E é perfeitamente possível que pessoas razoáveis discordem sobre qual meta pode ser preferível em circunstâncias particulares. À luz dessas dificuldades (que são intrínsecas ao desenho da política), em nosso livro, decidimos não impor ao *bypass* uma meta ou um objetivo externamente definido, pois isso exigiria que explicássemos por que escolhemos uma meta e não outra. Assim, não perguntamos o que as UPPs deveriam tentar alcançar. Em vez disso, nosso livro enfoca a estrutura institucional empregada na tentativa de promover uma reforma e se essa estrutura constitui um ou não um *bypass*.

Machado levanta uma questão importante sobre o que fazer se a disfuncionalidade que o *bypass* tenta corrigir é causada por regras e normas informais. Ela acertadamente chama atenção para o fato de que instituições formais podem falhar ao lidar com regras informais. E o cenário se torna ainda mais complexo quando essas regras e normas informais são reforçadas por outras instituições que não são afetadas pelo *bypass*. Nesse sentido, Machado parece desejar que o conceito de *bypass* institucional fizesse mais para teorizar essa complexa relação entre normas formais e informais. De fato, a autora não está sozinha. A mudança de regras e normas informais é talvez um dos desafios mais difíceis àqueles que tentam aperfeiçoar instituições (Alesina e Giuliano 2015).

Embora não contestemos que a mudança de instituições formais possa não ter impacto (ou não ter o impacto esperado) sobre regras e normas informais, resistimos à sugestão de teorizar sobre isso. A interação entre eles é complexa, e é difícil prever se mudanças formais levarão a mudanças informais. Nesse contexto, a experimentação pode ter mais valor do que qualquer tentativa de teorização. Em alguns casos, regras e normas informais prevalecem devido às formais (e não apesar delas). Em relação ao abuso policial na América Latina, argumentamos em outro trabalho que o controle civil da força policial parece estar correlacionado a níveis mais baixos de abuso policial (Prado, Trebilcock e Hartford 2012). Assim, parte do problema apontado por Machado em seu artigo poderia ser causado por regras informais que encontram solo fértil para germinar e se enraizar devido à falta de um sistema (formal) robusto de responsabilização. Contudo, é difícil saber com antecedência que tipo de mudanças modificará esses padrões. Análises comparativas de reformas policiais em outros lugares da América Latina semelhantes ao estudo que realizamos podem sugerir outras modificações institucionais. Embora estas análises comparativas possam ser um bom ponto de

partida, não há garantia de que essas reformas funcionem. Reformas graduais em instituições formais podem não levar a mudanças significativas devido à dependência de trajetória (*path dependence*), ou seja, regras e normas formais e informais geram mecanismos de autorreforço que se tornam mais arraigados ao longo do tempo (Prado e Trebilcock 2009). Assim, as falhas das UPPs, tais como descritas por Machado, parecem ser um exemplo claro de dependência de trajetória (*path dependence*), servindo de advertência para formuladores de políticas públicas. Mas, de qualquer modo, essas falhas parecem reforçar a importância da experimentação como uma das maneiras de determinar quais tipos de mudança podem ser eficazes.

Em resumo, há razão para um otimismo cauteloso em relação ao potencial das instituições formais em mudar as informais. Embora as UPPs possam não oferecer muitos motivos de esperança, como Machado assinala corretamente, outros exemplos do livro, como o *Poupatempo*, podem sugerir o contrário.

REFERÊNCIAS

Alesina, Alberto, and Paola Giuliano. 2015. "Culture and Institutions." *Journal of Economic Literature* 53 (4): 898–944.

Prado, Mariana Mota, Michael Trebilcock, and Patrick Hartford. 2012. "Police Reform in Violent Democracies in Latin America." *Hague Journal on the Rule of Law* 4 (2): 252–85. <https://doi.org/10.1017/S1876404512000164>.

Prado, Mariana, and Michael Trebilcock. 2009. "Path Dependence, Development, and the Dynamics of Institutional Reform." *The University of Toronto Law Journal* 59 (3): 341–79.